

**O QUE É**

# **PARLAMENTARISMO MONÁRQUICO**

**Ives Gandra da Silva Martins**



O QUE É  
PARLAMENTARISMO  
MONÁRQUICO

**Ives Gandra da Silva Martins**

# Sumário

INTRODUÇÃO .....	4
A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	6
O PLEBISCITO .....	9
O PODER NA PRÉ-HISTÓRIA.....	12
O PODER NA ANTIGUIDADE .....	15
GREGOS E ROMANOS.....	17
A IDADE MÉDIA E A IDADE MODERNA .....	20
O PARLAMENTARISMO INGLÊS E O PRESIDENCIALISMO AMERICANO .....	22
AS MONARQUIAS DO SÉCULO 19 E AS REPÚBLICAS DO SÉCULO 20.....	25
TEORIA DAS FORMAS DE GOVERNO .....	28
O ESTADO.....	31
A FEDERAÇÃO .....	33
CONSTITUCIONALISMO.....	35
BRASIL COLÔNIA .....	38
BRASIL IMPÉRIO.....	41
A REPÚBLICA BRASILEIRA.....	44
O PRESIDENCIALISMO REPUBLICANO .....	47
PARLAMENTARISMO REPUBLICANO .....	49
O PARLAMENTARISMO MONÁRQUICO.....	51
BANCO CENTRAL AUTÔNOMO .....	54
BUROCRACIA PROFISSIONALIZADA .....	56
VOTO DISTRITAL.....	58
FIDELIDADE PARTIDÁRIA, REPRESENTAÇÃO, REFORMULAÇÃO DOS PARTIDOS .....	60
DISSOLUÇÃO INCONDICIONADA DO CONGRESSO .....	62
CONCLUSÕES.....	64
INDICAÇÕES PARA LEITURA .....	66

# INTRODUÇÃO

O presente opúsculo objetiva auxiliar as pessoas não iniciadas a entenderem quais as formas de governo que predominam no mundo atual, com especial atenção voltada ao parlamentarismo.

Pretendo informar, no estudo dividido em 25 capítulos, a razão pela qual após 6.000 anos de História narrada, apesar da diferença de estágios culturais, sociais e econômicos entre os diversos países, duas formas têm prevalecido, ou seja, a do presidencialismo e a do parlamentarismo, este dividido em parlamentarismo monárquico e parlamentarismo republicano.

É fundamental compreender que tais sistemas de governo pressupõem uma democracia, que pode ser interpretada como governo do povo. Raramente, todavia, o povo pode exercer diretamente o poder, motivo pelo qual necessita de representantes que, em seu nome, governem o país. Para tanto, há necessidade de serem escolhidos pelo povo, isto é, em eleições livres, em que possam os cidadãos indicar, sem pressões, seus governantes.

Necessário, entretanto, é que, além da eleição livre haja uma estrutura legal, isto é, um sistema jurídico que determine quais as regras que devem orientar as eleições; assegure os direitos dos cidadãos e de outras pessoas que residem ou passam pelo país; e estabeleça de que maneira deverão os governantes atuar para servir o povo.

Esta estrutura legal, que obriga governantes e governados, é que dá os contornos do “Estado de Direito”, vale dizer, um Estado em que o primado da lei garante as pessoas contra o arbítrio e

contra os governantes e permite ao cidadão controlar os que o servem.

No verdadeiro “Estado de Direito” costuma-se dizer que o Cidadão é mais importante que o governante, pois este está a serviço daquele e não aquele a serviço deste.

O Estado Democrático de Direito, portanto, é aquele Estado em que o cidadão elege seus governantes pelo voto e os controla pela lei, exigindo que sirvam ao país e ao povo, como determinado no ordenamento legal.

Por esta razão é que se considera que a Constituição, reconhecida como a lei das leis, exterioriza um verdadeiro manual superior da cidadania, pois nos limites de seus princípios, governantes e governados convivem num país livre e democrático.

Embora haja sensível redução de Estados não democráticos no século 20, como, por exemplo, o Iraque e Cuba, onde o povo não escolhe seus representantes, não se pode dizer que não sejam Estados de Direito, pois, mesmo nestes países em que o governante determina qual é a lei a ser aplicada ao povo, sem consultá-lo, o governo se orienta pela lei que fizeram. São Estados de Direito, porque têm uma lei a dirigi-los, mas não são Estados Democráticos de Direito. Não há Estado, pois, por mais totalitário que seja, que não tenha uma estrutura legal a regê-lo.

Nada obstante a redução sensível dos Estados Ditatoriais ou Totalitários na segunda metade do século 20, estes ainda existem, mas tendem a desaparecer, até por força da interpenetração de todos os valores e conhecimentos das nações e integração dos homens, facilitada pela evolução da tecnologia.

Estes temas que pretendo elucidar neste pequeno estudo, são de extrema relevância para que se perceba o desenvolvimento da Ciência Política e de sua prática, desde o aparecimento do homem sobre a terra até chegar àquelas formas de governo que, sem serem perfeitas, são as mais usadas nos atuais países de conformação democrática.

Como o Brasil se insere neste contexto?

## A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Desde a Constituição Republicana de 1891 não havia possibilidade de retorno da monarquia ao país. O Marechal Deodoro da Fonseca não pretendeu derrubar a monarquia, mas apenas derrubar o último Gabinete parlamentar da História imperial brasileira. Os acontecimentos levaram-no à proclamação da República, mas sua insegurança sobre a vontade popular fez-lhe admitir convocar um plebiscito sobre o tipo de regime que o Brasil desejaria, que terminou nunca acontecendo.

A partir de 1891, todas as Constituições Brasileiras subsequentes (1934, 1937, 1946 e 1967) não permitiram o retorno à monarquia parlamentar, sendo que a última Constituição emendada de forma ampla em 1969, em seu artigo 47 §.1º determinava que:

“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República”.

Tal tipo de comando legal superior, que estabelece que uma norma constitucional nunca pode ser mudada, nem mesmo por emenda à Constituição, é denominada pelos constitucionalistas de “cláusula pétrea”.

No mundo, as “cláusulas pétreas” apenas são alteradas quando há rupturas institucionais, isto é, revoluções ou tomadas de poder com violação à ordem constitucional vigente. Neste caso, a Assembleia Constituinte, que é criada para fazer uma nova Constituição, é denominada de “Poder Constituinte Originário”. Os “poderes constituintes originários” que romperam com a ordem constitucional anterior são, portanto, poderes revolucioná-

rios, razão pela qual as previsões imutáveis do sistema anterior (“cláusulas pétreas.”) nada valem.

Por outro lado, sempre que o Parlamento de um país altera a Constituição sem romper as instituições, isto é, seguindo o devido processo legal, o Poder Constituinte, que se transforma em Parlamento é chamado de “Poder Constituinte Derivado”

Ora, a Constituinte de 1987 foi convocada pela Emenda Constitucional número 26, nos termos determinados pela Constituição de 1967 reformulada em 1969, razão pela qual, sendo poder constituinte derivado, não poderia ter alterado as “cláusulas pétreas” da Constituição de 1967, ou seja, não poderia introduzir cláusula que admitisse a alteração da “Federação” ou da “República”.

Ocorre que os constituintes de 1987 entenderam que tinham um poder constituinte “originário” e não “derivado”, pelo que admitiram um plebiscito, com atraso de quase 100 anos, para que o povo escolhesse se deveria manter a República e Presidencialismo ou adotar o parlamentarismo republicano ou monárquico.

Cumprе explicitar que plebiscito é um instrumento político de exercício democrático pelo qual o povo decide sem necessidade de representação, isto é, decide diretamente.

Os doutrinadores discutem a diferença entre “plebiscito” e “referendum”, muitos não vendo distinção entre as duas formas de exercício político direto da vontade popular. Outros entendem que o plebiscito é o exercício da vontade popular para a escolha de um caminho institucional de interesse do povo, sendo o “referendum” a confirmação ou não de um ordenamento já previamente escolhido pelos representantes do povo, ou seja, os legisladores e os administradores públicos.

O certo é que, na Constituição de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi estabelecido no artigo 2º que:

“No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presiden-

cialismo) que devem vigorar no país.

§1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo”.

Tal artigo foi fruto de amplo trabalho de convicção desenvolvido pelo deputado Henrique da Cunha Bueno, e obteve o maior número de assinaturas de deputados e senadores do que todas as propostas apresentadas ao debate do plenário do Congresso Nacional com poderes constituintes, em 1988.

A “cláusula pétrea” da Constituição anterior, portanto, foi esquecida e o país deverá decidir agora se prefere ou não a volta da Monarquia Parlamentar.

Como se deverá, entretanto, compreender o artigo 2º Do ADCT da Constituição Federal?



## O PLEBISCITO

A polêmica criada pelo referido artigo da Constituição Federal alcançou o dispositivo imediatamente posterior, assim redigido:

“Art. 3º A revisão constitucional será realizada após 5 anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

Frente aos mencionados preceitos, alguns intérpretes entenderam que a revisão constitucional a ser realizada a partir de outubro de 1993 só poderia ocorrer se o parlamentarismo ou a monarquia fossem adotados, razão pela qual consideraram inconstitucional a antecipação do plebiscito para 21 de abril de 1993.

A maioria dos intérpretes, todavia, considerou os dois artigos desvinculados, dispondo sobre matérias diversas e não interligadas.

Na verdade, o artigo 3º surgiu da experiência portuguesa. Mirando-se na Constituição Portuguesa de 1976, que previu uma ampla revisão para cinco anos depois, os constituintes brasileiros incluíram idêntica norma no texto da “lex maxima”, reconhecendo a validade da experiência lusa.

O artigo 2º, como já disse, teve origem totalmente diversa, sendo fruto do trabalho do deputado Cunha Bueno.

A redação do dispositivo, todavia, foi infeliz. A monarquia só pode ser parlamentarista. Como mostrarei na sequência deste livro, não há mais espaço, desde a revolução francesa, para

monarquias absolutas no mundo, principiando a desaparecerem, desde aquela época.

Se a monarquia só pode ser parlamentarista, isto é, com um Chefe de Gabinete, que é quem governa o país, escolhido pelo Congresso, e um Chefe de Estado, que representa o povo e o país perante terceiros e inclusive perante o governo, à evidência, a colocação teria que ser entre presidencialismo monárquico e parlamentarismo republicano e não entre monarquia e república e parlamentarismo e presidencialismo. ‘

Tal ponto de vista expus em artigo escrito para a *Folha de S. Paulo* em 12 de abril de 1991, mostrando que a cédula para o voto popular teria que expor as três formas de governo que o povo deveria escolher, solução que a Câmara dos Deputados terminou adotando com farta resistência dos presidencialistas.

Ocorre que, se prevalecer na Justiça Eleitoral cédula opondo presidencialismo ao parlamentarismo e república à monarquia, muitos eleitores terminarão escolhendo o “presidencialismo monárquico”, o que é impossível de compor na prática.

O dispositivo que determinou o plebiscito deve ser interpretado de forma sistemática, sendo certo que o povo escolherá uma de três formas de governo, a saber:

- Presidencialismo
- Parlamentarismo republicano
- Parlamentarismo monárquico.

O que representam, todavia, no mundo atual, estas três formas? O que é forma de governo? Por que a maioria dos países é parlamentarista? Sempre foi assim? Quais as vantagens de um e de outro sistema? Por que muitos países civilizados mantêm o parlamentarismo monárquico?

Para que se compreendam tais questões e as respostas respectivas, mister se faz, no meu entender, rápida incursão pela História. É necessário compreender o que seja o Poder; como e por que o homem o busca; quando tal luta começou; de que

maneira foi exercido na pré-história e nos primeiros tempos da História; de que forma o pensamento político passou a influenciar seu perfil; e de que modo o povo principiou a despertar para a importância do seu papel no controle do mesmo.

## O PODER NA PRÉ-HISTÓRIA

A vida exterioriza uma luta permanente pelo poder. Dos insetos aos seres superiores tal combate explode e deve continuar até o fim da vida sobre a terra.

As abelhas operárias, quando entendem que a abelha rainha já não lhes interessa, formam novas colmeias, criando uma nova rainha e abandonando a antiga. As formigas, muitas vezes, travam batalhas não só entre as da própria espécie, mas entre espécies diferentes. As galinhas vivem a denominada “hierarquia das bicadas” de tal maneira que aquela mais importante não recebe “bicada” alguma, quando no alto do poleiro, e aquela que está na parte mais baixa termina por receber “bicadas” de todas. Os lobos respeitam-se e na luta pelo domínio da alcateia prevalece o mais forte, que pode tirar a vida de seu adversário se este não se atirar ao chão de patas para o ar - com o que sua vida é respeitada. Os orangotangos procuram, ao bater no peito aos gritos, amedrontar o inimigo e impor-se, enquanto os leões circunscrevem a área em que atuam com o odor oriundo de suas necessidades, que é a interdição fronteira para outros leões de outras áreas.

A Etologia, que é a Ciência que estuda o comportamento animal, cada vez mais se volta para o estudo da luta pelo poder entre as espécies inferiores.

No homem, tal luta pelo domínio está na própria essência de sua natureza. Não começa na História conhecida, mas na pré-história.

Quando o “homo sapiens” surgiu sobre a face da terra há algumas dezenas de milhares de anos, embora o “homo habilis” seja anterior e não necessariamente ancestral do “homo sapiens”,

a luta pelo poder com ele nasceu. Desde as primeiras descobertas, como a produção do fogo e a preparação dos instrumentos rudimentares para caça, pesca e outras finalidades, a luta pelo poder foi acompanhante “fiel” da humana História.

Em meu livro *O Estado de Direito e o Direito do Estado*, ao tentar formular uma teoria do poder pré-histórico, filio-me à corrente que entende que as primeiras tribos não deveriam ser diferentes daquelas encontradas nos dias atuais em estado não evoluído. Em outras palavras, o homem velho mantinha sua aldeia até ser derrotado por um novo chefe. Mantinha, todavia, os jovens e as mulheres sob seu controle, enquanto vitorioso.

O clima, entretanto, plasmava a característica maior de cada aglomerado de pessoas. Nas regiões mais propícias à agricultura, à medida que aumentava a população evoluía o homem para sua exploração e a do pastoreio sedentário, enquanto nas regiões mais agrestes viviam seus habitantes exclusivamente de caça e pesca e do pastoreio rude. Os primeiros povos a se tornarem sedentários tornaram-se também mais pacíficos, enquanto os nômades sempre foram mais agressivos.

Sempre que a fome e o clima eliminavam dos povos nômades sua possibilidade de sustento alimentar, estes atacavam os povos sedentários, conseguindo, nas pilhagens, o sustento necessário. Por serem mais belicosos e rudes quase sempre conseguiam vencê-los.

Ocorre que a maior tranquilidade dos povos sedentários permitia-lhes crescer em número, com o que, no momento em que as pequenas aldeias foram crescendo para formar vilas e cidades, passaram a ter mais gente e mais força para suportar os ataques esporádicos dos povos nômades.

O fluxo da história dá-se no momento em que os povos sedentários prevalecem sobre os povos nômades, criando os primeiros impérios e começando a lançar as sementes da História narrada.

E é exatamente com o crescimento demográfico dos povos sedentários que se vai formando a primeira casta de governantes (reis, faraós, imperadores etc.) distante do povo. Quando um segmento social passa a se considerar enviado dos deuses para governar, começam a ser dados os primeiros passos em direção à monarquia.

É que na pequena tribo, o chefe, quase sempre o mais forte lutador, embora possuísse mais conhecimentos no seu meio, mantinha contato direto com toda a comunidade.

À medida que aumenta a população da tribo, apenas aqueles que estão ao lado do chefe usufruem de seus conhecimentos e da natural e lenta evolução “tecnológica”, a qual vai sendo transmitida, com o tempo, para seus herdeiros, sucessores e amigos. Neste momento, cria-se uma divisão entre o povo sem acesso ao governo e à ciência da época, e o chefe e sua corte, que dispõem de tais conhecimentos.

O tempo e a explosão demográfica vão levando os sucessores a entender que tal divisão não fora fruto dos fatores externos, mas da vontade dos deuses, com o que acreditam que por serem mais sábios, fortes e ricos eram eles seus enviados para governar a plebe.

Os fundamentos da monarquia absoluta encontram-se, pois, nesta evolução da raça humana, quando de sua entrada na História. E como se deu esta entrada?

## O PODER NA ANTIGUIDADE

A história narrada principia a ser conhecida há aproximadamente 6.000 anos. Modernos estudos, através do carbono 14 que permite determinar a idade de pedras e fósseis, consideram que a primeira cidade de Jericó, cujos muros foram agora desenterrados, foi fundada 7.000 anos antes de Cristo, ou seja, há mais de 9.000 anos.

Na história narrada, temos monarquias absolutas que se espalham pelo espaço conhecido. A China antes de se transformar em um império é formada de inúmeros reinos. A Índia também, tendo sua maior integração se dado à época do Imperador Asoka.

O complexo do Oriente Próximo vê surgir uma variedade de civilizações maiores ou menores, como a dos elamitas, babilônios, assírios, persas, hititas, povo de Mitani e outros.

A África tem na civilização egípcia a sua grande expressão.

Na Europa, os povos semibárbaros não chegam a formar uma civilização, mas Creta, no centro do Mediterrâneo, domina a península grega.

Na América, encontram-se traços de povos evoluídos pré-colombianos e, alguns, pré-cristãos, no México e nos Andes.

A característica comum de todos esses povos reside no fato de que uma família “real” controla o poder. Da China ao México e Peru há “reis” com títulos variados, como faraó no Egito, ou imperador na Babilônia.

Todos os reis consideram-se descendentes dos deuses.

Nas inscrições que se encontram em seus túmulos, há constante referência a esta “intimidade” com os deuses.

Um faraó egípcio da XVIII dinastia chegou a entender que era filho do deus Aton, o “deus sol”, à época em que a religião oficial do Egito era devotada a Amon Amenophis IV, para homenagear seu único deus, alterou seu nome para Akenaton.

Na origem da monarquia, os detentores do poder eram irresponsáveis politicamente, por serem protegidos dos deuses, isto é, não tinham que prestar contas ao povo, mas apenas às entidades divinas.

De rigor, enfrentavam dois tipos sérios de desafio, a luta contra o inimigo externo (outros “reis”) ou contra os sabotadores do poder (a casta dos nobres, parentes ou amigos). Não tinham, todavia, que prestar qualquer satisfação ao povo.

Os próprios códigos jurídicos que surgem à época são voltados a solucionar problemas dos que estão subordinados.

Os Códigos de Manu, Shulgi, Hamurabbi são leis que corresponderiam às leis ordinárias da atualidade, mas não se constituíam em lei maior a determinar como o poder deveria ser exercido.

O Código de Hamurabbi, por exemplo, declara de que forma os credores e devedores devem se comportar em havendo calamidade pública, mas não contém nenhuma disposição de como deverá o Imperador governar ou de que forma o seu poder poderá ser controlado.

As primeiras espécies de governo conhecidas na história são fundamentalmente, modelos despóticos, arbitrários, com o perfil de “monarquias absolutas” conformando, sem limites, o exercício do poder.

O povo era considerado inferior e necessitava de um protetor que sempre se encontrava na figura do “Rei”, que para seus projetos especiais poderia convocá-lo sempre que os escravos obtidos nas guerras não fossem suficientes.

Este quadro, todavia, foi alterado com o advento dos gregos.



## GREGOS E ROMANOS

Dizia Eduardo França, renomado historiador paulista, que a civilização grega era fruto do mar, da montanha e do céu. O céu permitiu que os gregos se orientassem no mar, o mar que se atirasse às conquistas além da península, e as montanhas que as cidades se mantivessem separadas, razão pela qual nunca houve um império grego, mas uma civilização de cidades-estados.

O próprio gesto de Alexandre, o Grande, invadindo as cidades gregas além da península, formando um império que chegou à Índia, é isolado. E tal domínio, que pouco dura, ocorre na fase em que os macedônios superavam a tradicionais cidades gregas como Atenas, Tebas e Esparta. A própria divisão do império Alexandrino, após sua morte, entre as tájidas, aquemênidas e seleucidas é a demonstração da pouca vocação grega para unir individualismos.

A Grécia, em seu período de poder sobre outros povos, criou cidades na Ásia Ocidental e outras na Península Itálica, em particular, região que foi denominada de Magna Grécia. Os seus povos (aqueus, dórios e jônios) mantiveram, contudo, suas diferenças éticas por séculos.

Apesar das cidades gregas muitas vezes unirem-se para enfrentar o inimigo externo (as duas invasões persas esbarraram nesta união, a última com a fragorosa derrota na batalha de Salamina), guerreavam entre si, permanentemente. A própria e decantada história da Ilíada mostra a união dos gregos para derubar o domínio frígio do Ponto Euxino (Troia), o qual dificultava o comércio (os gregos eram um povo de comerciantes por força de

sua vocação marítima), é exceção que confirma a regra da desunião.

A monarquia era o modelo do poder na Grécia. E o país tinha dois reis, que se autocontrolavam. Muitos autores admitem que a experiência romana de dois cônsules governantes ou do triunvirato no fim da República tenha tido origem nesta experiência. Tebas também era uma monarquia.

Em Atenas, ao contrário, vigorava uma democracia, que, cumpre ressaltar, era elitista. Os cidadãos, que representavam pequena parcela da população, eram os únicos que votavam, todos os demais indivíduos (outras classes sociais e escravos) nada podendo decidir. Observe-se, no entanto, que mesmo a democracia ateniense foi, muitas vezes, dominada por tiranos, como Pisistrato, que assumiu o poder no melhor estilo das repúblicas do século 20.

A experiência ateniense, contudo, abriu campo para, uma participação do povo, tornando mais difícil governar, com poder absoluto, os países subordinados. À medida que cresce o nível de civilização, mais a plebe participa da escolha dos governantes.

Neste período, portanto, o pensamento grego, que examinarei adiante, influencia o modelo romano, que adota o regime monárquico desde sua fundação (séc. 8 a.C.). É o tempo do Reinado.

O referido regime perdura até a proclamação da república (séc. 6 a.C.), que, por sua vez, veio a ser substituída pelo Principado, com Augusto (séc.1), que marca o sistema de governo imperial até a queda da Roma Ocidental perante os bárbaros (séc. 5 d.C.).

Roma, portanto, conheceu um reinado (monarquia), uma república e um império (monarquia), mas com a diferença — fruto da influência do pensamento grego — de que os cidadãos conquistaram Poderes que não tinham nas civilizações anteriores.

Como expliquei em meu livro *A Separação dos Poderes*, Roma conseguiu manter o poder sobre parte do mundo do século

8 a.C. ao século 15 d.C., fundamentalmente por ter *instrumentalizado* o Direito como forma de exercício do poder.

Como visto, antes de Roma os governantes (monarcas absolutos) governaram os povos, independentemente da opinião destes, sendo o seu direito nenhum perante o poder. Os povos tinham o “direito” de obedecer. Depois dos gregos, foi necessário criar mecanismos para o exercício do poder e o principal deles foi o Direito. A importância do direito romano, seja a do direito privado (*jus civile*), seja a do direito internacional (*jus gentium*), permanece até hoje, pois permitiu o surgimento de novos instrumentos que levaram os romanos a ofertar aos demais povos as mesmas garantias e os direitos que os seus cidadãos usufruíam.

Tanto a República ateniense quanto a romana foram modelos excepcionais à época, posto que a maior parte das nações e dos povos vivia sob o domínio de um rei, quase sempre com sucessão hereditária assegurada.

O período da “Pax Romana”; todavia, já ocorre no período monárquico, que é aquele em que o imperador Antonino Caracala, em 212 d.C., estende os direitos da cidadania por todos os cantos do Império.

Apesar da queda de Roma perante os bárbaros, sua cultura de origem grega termina por absorver a menor cultura dos povos vencedores, projetando o mundo ocidental para a idade média, que é caracterizada por uma pulverização de Estados e países, mas sujeitos ao regime monárquico.

## A IDADE MÉDIA E A IDADE MODERNA

Durante a Idade Média, a Europa vivenciou realidade pouco comum nas monarquias de todos os períodos anteriores, ou seja, a monarquia fraca. Fortes eram os senhores feudais. O conceito de poder se diluía. Os exércitos eram caros e os nobres, que possuíam propriedades e “escravos da gleba”, é que os forneciam.

As tentativas de restabelecimento de “Impérios Universal”, na linguagem de Toynbee, fracassaram, sendo que o exemplo maior foi dado por Carlos Magno na passagem do século 8 para o 9.

A pulverização da Europa em pequenos ou médios reinos possibilitou a invasão árabe, assim como - o esforço baldado daqueles, em contrapartida, de recuperação do Santo Sepulcro, através das Cruzadas.

Neste período, os bárbaros vencedores tinham se cristianizado e os reinos europeus eram formados por reis cristãos.

Até a Renascença e o movimento para as grandes descobertas, a estrutura fragilizada dos Estados europeus não contribuiu para afastar o perigo mouro, em face das lutas intestinas, em que se digladiavam.

Portugal foi o único país no continente, que, desde sua independência, estruturou-se de forma diversa, com um rei forte e nobres subordinados a seu poder. Tal centralização do poder, que assegurou a sobrevivência da gente lusitana, deveu-se à necessidade de ter que enfrentar os reis espanhóis e os árabes. Ao gênio português deveu-se também a grande aventura das descobertas, visto que, no momento em que os muçulmanos principiaram a perder força no continente, os reinos espanhóis se uniram na abertura de novos espaços em busca de riquezas e força que se

fazia necessária. O milagre de Aljubarrota, temiam os portugueses, em caso de nova invasão espanhola, não se repetiria

O poder centralizador dos reis portugueses terminou por influenciar o modelo do Brasil, como sustentarei adiante, que sempre foi um país unitário. Graças a essa herança portuguesa, a América lusitana não foi pulverizada em diversos países, como a América espanhola. E graças a essa centralização de poder, com rei forte e nobres subordinados, foi possível Portugal sobreviver como nação e recuperar sua independência, durante a “Restauração”, depois de um breve domínio espanhol que perdurou no lapso compreendido entre 1580 e 1640.

Com a Renascença e as grandes descobertas, a Europa vai ganhando um perfil mais estável. França, Inglaterra e Espanha crescem com a unificação, enquanto Alemanha e Itália continuam divididas em diversos reinos.

O período que medeia entre a Renascença até a Revolução Francesa descortina o retorno às monarquias absolutas, com reis fortes e irresponsabilizáveis, voltando a Europa a ter governos que não se distinguiam daqueles anteriores à civilização grega.

França e Inglaterra distinguem-se, entretanto, por força de uma compreensão maior do fenômeno econômico, em comparação à Península Ibérica, limitada à extração e comercialização do ouro americano, e ganham “status” de potências, passando a dividir a luta pelo poder no mundo.

Luiz XIV brilha na época, não só como monarca absoluto, mas como o governante da expansão territorial francesa.

Este quadro permanece até a deflagração da Revolução Francesa, que põe fim à monarquia absoluta na França e lança sementes para a monarquia constitucional na Europa.

Como base do movimento francês de 1789, entretanto, encontram-se dois acontecimentos históricos de grande relevância, a saber: a instalação do parlamentarismo na Inglaterra em 1688 e a independência dos Estados Unidos em 1776.

## O PARLAMENTARISMO INGLÊS E O PRESIDENCIALISMO AMERICANO

Não se pode dizer que o parlamentarismo principiou na Inglaterra. A tripartição dos poderes já era conhecida na Grécia, sendo que Aristóteles falou em Poder de Legislar, de Executar e de Julgar.

Existe um consenso de que o modelo inglês deve ser compreendido como o início do moderno parlamentarismo, que se inaugura em 1688, quando os Stuarts deixaram o poder, derrubados por uma revolução não sangrenta, e Guilherme de Orange dava origem a uma nova dinastia colocada pelo povo. E ao consultar a Câmara dos Comuns para organizar seu governo o fez de acordo com vontade dos representantes do povo.

Na minha visão pessoal, as sementes do parlamentarismo encontram-se na revolução dos barões ingleses contra João Sem Terra em 1214, que terminou por impor ao monarca perdulário uma “Constituição” (Magna Carta Baronorum), em 1215. Por ela, os direitos dos súditos restavam assegurados, os barões passavam a influenciar na decisão do monarca e os tributos não podiam ser aumentados no próprio ano, mas deveriam ser propostos no ano anterior para serem cobrados no seguinte.

Este princípio chamado de “princípio da anualidade” objetivava permitir ao súdito de sua majestade saber o que deveria destinar às arcas do tesouro real e aquilo que poderia ficar para seus negócios, podendo planejar sua vida pelo período de um ano.

A gradativa perda de poder da Câmara dos Lordes para a criação da Câmara dos Comuns, ocorrida nos séculos seguintes, culmina com a revolta de Crownwell e a decapitação do rei inglês,

acusado de traição à pátria por seus vínculos com outros países continentais.

Antes, todavia, da implantação da monarquia parlamentar a Inglaterra conhecera monarcas absolutos, nada obstante a Magna Carta Baronorum, sendo Henrique VIII - cujos insuperáveis desejos de alcova alteraram inclusive a religião oficial do arquipélago - e sua filha Isabel exemplos marcantes de um poder sem limites sobre as leis e sobre as representações populares.

Somente a partir de 1688 instala-se, pela primeira vez, um sistema parlamentar de governo, em que o rei é mero Chefe de Estado, mas não do governo, sendo este escolhido pelos representantes do povo, eleitos para a Câmara dos Comuns, isto é, eleitos pelos cidadãos da Grã-Bretanha.

É este sistema de governo que predomina na Inglaterra até hoje, sendo o Parlamento o responsável pela escolha dos governantes e o rei o responsável pelo poder moderador e fiscalizador do Parlamento e do governo.

O regime presidencialista, por sua vez, não possui raízes tão remotas. Decorre de uma opção dos Estados Unidos, quase 100 anos depois, ao se libertarem da Inglaterra pela revolução que surgiu por causa do aumento da carga tributária gerada pela lei "Towsend".

Por ele, o presidente da República é eleito diretamente pelo povo e governa o país ao lado do Parlamento, também eleito de igual forma, mas cuja função reside exclusivamente em produzir as leis e controlar o governo.

No presidencialismo americano, o presidente assume até hoje a chefia do Estado (representação do país) e a chefia do governo (administração do país), cabendo ao Parlamento controlar seus atos ao lado do Judiciário, e promulgar as leis, cuja constitucionalidade é examinada pelos magistrados americanos. A força do Parlamento, que é reconhecidamente a mais forte Casa Legislativa de todos os países presidencialistas, decorre da sua

origem britânica, ao ponto de muitos autores entenderem que o sistema de governo americano ou é um

“Parlamentarismo Presidencial” ou é um “Presidencialismo Parlamentar”. O Parlamento nunca foi dissolvido e, muitas vezes, impôs aos presidentes suas normas, como por exemplo ao manter os direitos e garantias individuais, com o apoio da Suprema Corte, durante a guerra entre o Norte e Sul,--apesar do Presidente Lincoln desejar suspender aquelas garantias, naquele período.

São estes os dois sistemas de governo, que, mantidos em seus países de origem, foram seguidos pelas outras nações.

A referida influência, todavia, não foi isenta de traumas.



## AS MONARQUIAS DO SÉCULO 19 E AS REPÚBLICAS DO SÉCULO 20

O exemplo inglês e americano terminou por influenciar diretamente o perfil dos governos europeus no século 19.

É o período que os autores denominam de “constitucionalismo moderno”.

Não obstante os gregos já falassem em Constituição (Politeia), entende-se que o constitucionalismo somente se inicia 11 anos após a revolução americana, quando surge a Constituição americana de 1787, que, transcorridos 206 anos, mantém os seus sete artigos originais, em sua essência inalterados pelas 26 emendas posteriores.

A Europa acompanha esta evolução e passa a conformar, também, um sistema jurídico constitucionalizado. Após o regime de terror provocado pelos revolucionários que conquistaram a Bastilha, onde se encontravam somente sete presos e apenas um deles por motivos políticos, a França volta à época da “monarquia absoluta” com Napoleão, que embora tenha concentrado em suas mãos o exercício do poder, assegura o retorno do Direito nas relações entre o poder e o cidadão.

O Congresso de Viena e o gradativo sistema de controles entre os países levam aos poucos as monarquias europeias ao sistema parlamentar, principalmente após a unificação da Alemanha e da Itália.

As antigas colônias europeias, por outro lado, vão se libertando até chegar ao fim do século com apenas algumas delas não tendo obtido a independência. Nos países sul-americanos, exce-

ção feita ao Brasil, as repúblicas prevalecem, com a adoção do modelo presidencialista dos Estados Unidos.

O fim do século passado e o começo do século 20 representam também a queda da monarquia em muitos países como Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Áustria etc.

Como decorrência das experiências históricas comuns, as repúblicas que sucederam às monarquias adotaram o modelo parlamentar inglês em maior número, em detrimento do sistema presidencial americano.

A Alemanha, todavia, com o fracasso da Constituição de Weimar de 1919, a hiperinflação de 1923 e a desestruturação do Parlamento, passa a ser dominada por um tirano, Hitler, que termina também por conquistar a Áustria e a Checoslováquia e a auxiliar o fortalecimento de Mussolini, já então ditador italiano, e a deflagrar a 2ª Guerra Mundial, esta de caráter político, ao contrário da 1ª Guerra que fora exclusivamente de caráter econômico. O domínio do mundo por 1.000 anos - meta do III Reich — não durou senão os seis anos de guerra, até a destruição do arsenal alemão.

A figura de Hitler influencia, pois, inúmeros países a perfilar governos de exceção, ditaduras ou regimes arbitrários, como ocorreu no Brasil, Argentina e Cuba, para citar alguns dos países latino-americanos; Espanha, Portugal e Rússia, na Europa.

Com a queda de Hitler e Mussolini, tem-se o marco inicial da derrocada dos sistemas totalitários, que culmina com a derrubada, no fim da década de 80, das ditaduras dos países soviéticos, e a desestruturação do marxismo político em todos os países sujeitos à influência soviética, exceção feita a Cuba e China.

Chega-se ao final do século 20 com a predominância do sistema republicano, sendo inegável a coincidência dos países mais civilizados com as repúblicas parlamentares, muito embora o parlamentarismo seja adotado em muitos países africanos e asiáticos de influência inglesa.

Restam, todavia, algumas Monarquias Parlamentares, entre elas a dos países da Comunidade Britânica (Inglaterra, Escócia, Gales, Irlanda, Canadá Austrália e Nova Zelândia), o Japão, Noruega, Suécia, Holanda, Dinamarca, Bélgica; Espanha, Tailândia etc.

O estudo de tais monarquias demonstra que funcionam melhor que as repúblicas parlamentares e melhor do que as repúblicas presidencialistas, sendo que entres estas últimas apenas um sistema tem superado seus problemas institucionais, qual seja o do “presidencialismo parlamentar” americano.

# TEORIA DAS FORMAS DE GOVERNO

Norberto Bobbio, em seu clássico livro *Teoria das formas de governo*, confirma a impressão de que os filósofos modernos dedicados à ciência política têm-se preocupado mais com a forma de controle do exercício do poder, que era ilimitado, nos primeiros tempos da História, e limitado, pelo Direito, com a evolução da humanidade.

Aristóteles falava em governos bons e ruins e dividia os governos em seis categorias

A monarquia era para ele a melhor forma de governo, se bom o monarca. A aristocracia, a segunda melhor forma, desde que fossem bons os poucos homens- no poder. A “polítia”, a terceira melhor das formas, só o era se o povo se voltasse, no exercício do poder, para o interesse da “polis” (cidade). Note-se que a palavra “polítia” decorre do substantivo “polis”.

Nas formas más, Aristóteles identificava a democracia como a mais tolerável, na qual os cidadãos não estavam voltados para os interesses da cidade, mas para seus próprios interesses, vindo a seguir a plutocracia, em que poucos homens maus dirigiam o governo, e a pior de todas as formas, a tirania, em que um só homem mau governava.

Políbio, autor grego que morou em Roma, hospedou a teoria aristotélica, mas sem diferenciar a “polítia” da “democracia”, considerando a “democracia” uma boa forma de governo visto que o governo seria sempre dirigido para o povo e pelo povo.

Os idealistas, como Platão ou Thomas More, idealizaram formas utópicas de governo (*A República* e *Utopia* respectivamente), que serviram de sinalização teórica de como deveria ser o

homem no poder, mas não -como, na realidade, o é. - Na China, Confúcio, ao valorizar a burocracia dos reinos, na certeza de que o homem culto pouco se importaria com a política e o dinheiro, pois a sabedoria é um bem maior, não percebeu que a natureza humana, mesmo nos mais sábios, ambiciona o poder. A era dos conflitos imperiais entre os detentores do poder no período conhecido como de “reinos combatentes” deflagra o processo criador de uma nova classe de gestores públicos. e que Tofler, no século 20, batizará como a de “integradores do poder”, ou seja, a dos burocratas.

Maquiavel, após a clássica obra *As décadas de Tito Livio*, inverteu o prisma de avaliação, passando a examinar no *Príncipe* a técnica do poder em si mesma, e não o seu bom ou mau exercício em função dos interesses do povo.

Hobbes, os empiristas ingleses, os estruturalistas alemães e os iluministas franceses também examinaram a teoria do poder sob um ângulo prático. Vico, por sua vez, objetivou interpretar a história pela evolução da humanidade em espiral, em que o ponto mais baixo da espiral mais recente é mais alto do que o da espiral anterior. Segue-se Locke na Inglaterra, que de forma didática explica o parlamentarismo monárquico inglês, influenciando a obra fantástica de Montesquieu, que, por não acreditar na natureza humana, formula a “teoria da separação dos poderes” com a conclusão de que “por não ser o homem confiável no governo, é necessário. que o poder controle o poder”. Daí a autonomia dos três poderes “Legislativo, Executivo e Judiciário”. O primeiro faz as leis, o segundo as executa e o terceiro as julga.

Hegel, admirador de Montesquieu, aproveita sua obra e as lições de Kant para endeusar o homem e as estruturas sociais coletivas, abrindo campo para Marx. Com Kant, que não acreditava na “transcendência” (realidade externa ao homem a justificar sua origem), mas na imanência (a razão, a vontade e a liberdade eram-lhe intrínsecas), com o que a percepção da realidade se obtinha pela sensibilidade e pelo entendimento, mas à luz da “razão

criadora” o homem passou a ser o deus de si mesmo, já que Deus não era, segundo o filósofo, uma criação fenomênica da razão. A partir daí, Hegel, Fierbach, Comte e Marx trabalharam na construção de um homem ideal, que se realizaria a si mesmo dentro da comunidade social, com o que o materialismo histórico passou a dominar as ideias políticas, na certeza de que a moral inerente ao homem o levaria, no plano social, a realizar um mundo melhor no futuro, pelo processo dialético hegeliano.

Por ser desconhecedor da natureza humana, todos os sistemas idealizados nesta concepção utópica falharam no mundo, sendo a derrocada do império soviético a mais recente.

O homem que ambiciona o poder termina por se identificar com ele e os governados só estão garantidos contra tal distorção da natureza humana nos Estados Democráticos de Direito. Por esta razão, os sistemas parlamentares de governo que ofertam melhores instrumentos de controle são aqueles que possibilitaram melhorar o exercício da democracia. E a experiência demonstra que, se as monarquias absolutas constituíam-, se em sistemas odiosos, as monarquias parlamentares são as mais tranquilas formas de governo na atualidade.

## O ESTADO

Cabe agora uma reflexão fundamental sobre o Estado.

A doutrina clássica considera existir o “Estado” sempre que estejam presentes três componentes, a saber: território, povo e poder.

O poder oferta ao Estado a soberania, que é a capacidade que tem de “dizer a lei” e “fazê-la cumprir”. Um Estado que não possa assegurar o cumprimento de sua lei não é um Estado. Falta-lhe a condição maior que é a da soberania.

Sempre que os Estados fazem acordos internacionais passam a cumprir a lei imposta por tais acordos, mas a assinatura do tratado, que é um ato soberano, transforma, à evidência, o cumprimento de uma norma internacional em ato desejado pelo Estado.

Discutem os doutrinadores se os países vencidos na guerra continuam soberanos, visto que se submetem à lei do vencedor. A soberania passa a estar limitada, mas internamente as leis produzidas pelo Estado submetido têm a força do poder de que emana. Tal soberania limitada deixa de existir na eventualidade de o país derrotado ser transformado em colônia do país vencedor, pois, nesta hipótese, um dos três componentes do Estado deixa de existir, qual seja, o “Poder”.

Território é o segundo elemento necessário para que um Estado exista. Não há Estado sem território. Muitas vezes, formam-se governos no exílio. O Presidente Benes da Checoslováquia formou um governo checo no exílio, com sede na Inglaterra, durante a Segunda Guerra. O governo, todavia, era simbólico, na

medida em que suas leis não podiam ser aplicadas no espaço geográfico checo e em nenhum outro espaço.

O governo palestino é típico governo que não possui Estado. Não tem território próprio. Suas leis têm efeito moral sobre o povo palestino, mas não valem perante qualquer comunidade.

Por fim, o povo é fundamental. Anos atrás, um cidadão inglês, com sua esposa, comprou uma ilha oceânica e criou o seu próprio “Estado”. Sem povo, ele passou a ser o governo e a mulher, o povo. À evidência, tal tipo de excentricidade não lhe outorgou o direito de ser considerado “Estado”, apesar de ter território, poder e “povo”.

Os povos sem território podem formar “nações”, em função de sua etnia, religião, origem, como ocorreu com a nação judaica, no passado. As nações, no conceito amplo, não formam “Estados”, mas todos os Estados, em sentido estrito, são “nações”; isto é, aquele povo que em um espaço geográfico determinado compõe os anseios, aspirações, tradições, costumes e história daquele Estado.

Os doutrinadores no início do século, influenciados pelo positivismo filosófico, jurídico e social, procuraram melhorar a concepção teórica do Estado, enquanto representante do povo, fazendo com que o interesse público se sobrepusesse sempre ao interesse privado. O Estado, para eles, representaria sempre a sociedade.

A prática demonstrou que o Estado não representa a sociedade, nem em parte. Representa mais os governantes que o empalmam, razão pela qual Helmut Kuhn dizia que o Estado é “uma mera estrutura do poder”.

Carl Schmitt, por outro lado, de forma peremptória, afirmava que não há “Estados”, mas “governos fortalecidos por homens falíveis”, enquanto que para o nosso Ronaldo Cunha Campos nem sempre o interesse do Estado é o mesmo que o da sociedade.



## A FEDERAÇÃO

Para que se possam compreender os sistemas de governo é fundamental ainda que se esclareça um outro ponto de particular relevância, que é a forma de Estado.

Os países hoje são unitários ou federativos.

Nos países unitários, o governo é central e suas decisões valem para todo o território, nos limites da Constituição. Não há nos países unitários esferas autônomas de poder. A França é país unitário, como a Espanha, Portugal, Itália e outros.

Nos países federativos, ao contrário, há esferas autônomas de poder.

A diferença entre autonomia e soberania reside na limitação da “autonomia” em face do Poder Central e na ilimitada capacidade que a “soberania” oferta ao Poder de dizer e fazer cumprir a lei. Os Estados “soberanos” só encontram limite na soberania de outros países em sua área de influência. As comunidades “autônomas” estão sujeitas ao Poder Central.

Após a independência dos Estados Unidos, discutiu-se longamente, na preparação da Constituição, se os Estados deveriam ser “confederados” ou “federados”. Na “Confederação”, Estados “soberanos” se unem numa comunidade de interesses, como ocorre hoje com a Comunidade Econômica Europeia. Na “Federação”, Estados “autônomos” subordinam-se a um Poder Central, que, todavia, respeita as esferas de poder outorgadas pela Constituição.

O custo político da Federação é maior do que o dos países unitários, posto que há necessidade, em uma democracia, da eleição e escolha dos governantes nas diversas esferas de poder, o que não ocorre nos países unitários, na maior parte das vezes. Nestes,

muitas vezes existem eleições para as esferas de poder “não autônomas”, mas em “concepção unitária” do Poder Central, como ocorre na França e na Inglaterra.

Decidiram os constituintes de Filadélfia que os Estados Unidos deveriam ser uma “Federação” de Estados autônomos e não uma “confederação” de Estados soberanos. Os “Estados” autônomos são representados perante a comunidade das nações pelo poder central, enquanto Estados “soberanos” se auto representam.

As grandes federações do mundo são os Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Áustria, Austrália, Suíça, sendo o Brasil e Argentina também países federativos.

O Brasil é a única federação do mundo que dá ao Município esfera própria e autônoma de poder, o que se pode atribuir à força do municipalismo na formação histórica brasileira.

Neste aspecto, é o único país do mundo que conta com 5.000 entidades federativas, que possuem a tríplice autonomia que caracteriza uma federação, ou seja: autonomia financeira, autonomia administrativa e autonomia política.

Diante deste quadro, existem questões que são reiteradamente suscitadas.

Argumenta-se que as Federações não podem possuir regimes parlamentares, pela multiplicação das esferas de poder.

A Alemanha é uma federação e seu regime é parlamentarista.

Argumenta-se também que as Federações não podem ser monárquicas pelo mesmo motivo.

O Canadá é uma Federação Parlamentarista e monárquica, com o que a “praxis” política de dois países dos mais evoluídos demonstra que os argumentos im procedem.

# CONSTITUCIONALISMO

Antes de passar ao exame da realidade brasileira na busca da melhor forma de governo, mister se faz consideração adicional sobre o último elemento de relevância para a compreensão de um Estado Democrático de Direito, que é a lei suprema.

A Constituição é denominada de “lei das leis” porque todo o sistema legal de um país dela deriva. Os princípios gerais e o perfil jurídico de uma nação encontram-se na lei suprema, na Carta Magna, na Constituição de cada país, que pode ser sintética, quando só hospeda princípios, e analítica, quando os pormenoriza.

Os modelos idealizados pelos juristas servem, no mais das vezes, de indicadores para a conformação de uma Constituição, que, todavia, é escrita de acordo com a vontade dos constituintes representantes do povo, ou apenas de acordo com a vontade dos detentores do poder, que assumiram o governo, em golpe de Estado.

Países democráticos ou totalitários têm sua Constituição.

Muito embora haja muita semelhança no núcleo dos princípios fundamentais de cada Constituição, os países adotam aquele modelo que melhor lhes serve, razão pela qual não há Constituição rigorosamente idêntica a outra, ou forma de governo absolutamente igual a de qualquer outro país.

Do Direito Constitucional pendem todos os outros ramos do Direito, como o direito civil, comercial, penal, administrativo, tributário etc.

Quando se fala em interpretação sistemática de uma Constituição o que se pretende dizer é que qualquer ramo do

direito deve ser avaliado de acordo com o seu referencial anterior, que é a Constituição, não podendo os dispositivos dela derivados estar em choque com o texto supremo. Sempre que há conflito entre a legislação derivada e infraconstitucional e o texto supremo, ocorre o fenômeno da inconstitucionalidade, que pode ser manifesta (evidente) ou analítica (decorre da comparação sopesada de diversos textos).

Não se pode, portanto, afirmar que existe um modelo único de governo à luz da Constituição dos diversos países. Ou modelo único de institutos jurídicos.

Não há como, pois, falar em um único tipo de parlamentarismo monárquico ou uma única forma de presidencialismo ou uma única espécie de parlamentarismo republicano, como se verá.

O que é importante, todavia, é realçar que há sempre um complexo de direitos que cabe ao Estado apenas respeitar. São aqueles princípios de direito natural. Com efeito, há leis que são inerentes ao homem, nascem com ele, cabendo apenas ao Estado reconhecê-las, como é o caso do “direito à vida”. Há outras normas de direito positivo, contudo, que o Estado pode efetivamente criar, como, por exemplo, a forma de governo.

Assim, não há oposição entre normas de direito natural e normas de direito positivo, mas verdadeira complementação.

Nem por isto, nos Estados totalitários, as constituições respeitam o direito à vida, como nos países em que a penas de morte continua a ocorrer por crimes políticos, sendo o Iraque ou Cuba exemplos típicos. Nestes casos, entretanto, quando cair o governo seus governantes poderão ser duramente atingidos, pois a corruptela do Direito que criaram dura pouco e seus sucessores terminam por julgar severamente os que o dilaceraram, como ocorreu com Hitler, Mussolini e os líderes dos países comunistas como a Romênia e a Alemanha Oriental.

O importante, em suma, é que o leitor tenha consciência de que a escultura constitucional de cada país possui núcleos comuns

a de outros, mas perfil absolutamente único para as necessidades presumíveis daquele país.

Por esta razão, não há um modelo único de parlamentarismo Monárquico constitucional e aquele que será discutido no Plebiscito terá o perfil especial e próprio para o Brasil.

## BRASIL COLÔNIA

Portugal sempre foi um país de poder centralizado.

Desde Afonso Henriques, que proclamou a independência do Condado Portucalense em 1140, depois da batalha de São Mamede, que os reis se sucederam no poder com autoridade máxima, auxiliados pelos nobres e com a submissão do povo.

Na época das descobertas, o quadro permanecia idêntico e o Brasil foi conformado como colônia também de caráter unitário. Aqueles que pretenderam ver nas capitânicas hereditárias a semente da Federação brasileira, não dimensionaram suficientemente o fato de que, no século 16, com as capitânicas hereditárias, o Brasil já tinha governo, embora ainda não tivesse povo.

O modelo político português, desde sua fundação, lastreou-se no poder maior do rei e na obediência de seus súditos. As conquistas políticas nunca foram do povo, mas outorgadas pelo poder. Os autores que defendem a teoria de que na essência do poder está o “hábito” da obediência (Bertrand de Jouvenel e H. L. H. Hart) talvez encontrem em Portugal seu mais expressivo modelo.

À nitidez, o Brasil herdou tal perfil político de Portugal, em seu período de colônia lusitana.

É bem verdade que o Brasil “descoberto” por Cabral só foi novamente oficialmente visitado por Portugal 32 anos após aquele acontecimento. Muitos acreditam que o governo português, preocupado com a “operação Índia”, não tinha como enfrentar a conquista do país asiático e da América ao mesmo tempo. E após o Tratado das Tordesilhas, não havia por que revelar ao mundo oficialmente o que já pertencia a Portugal de direito, razão pela

qual o “erro” de navegação de Cabral deve ter gerado um problema político desnecessário para D. Manuel, o Venturoso. A partir da descoberta anunciada, outros povos começaram a enviar missões ao Brasil, como os franceses.

O fato é que Cabral nunca mais conduziu nenhuma frota e morreu em Santarém, terra de sua mulher, sendo curioso que em seu túmulo, como tive a oportunidade de verificar, conste apenas ter sido casado com uma servidora do palácio real. Tivesse realmente o “anúncio oficial” agradado a El-Rei e alguma referência em seu túmulo haveria ao fato de ter descoberto o Brasil.

O certo é que os 300 anos de Brasil Colônia podem ser decompostos em três fases, a saber: a da exploração da cana, a do bandeirantismo de apresamento e a do ciclo do ouro.

Desde o início, São Vicente perdeu para Olinda e Recife a batalha da cana em face da sua maior distância de Portugal. Os paulistas, isolados do reino, dedicaram-se, então, a apresar mão de obra indígena para fornecê-la aos engenhos de açúcar do nordeste.

No século 17, tal bandeirantismo de apresamento levou São Paulo a distender as fronteiras do Brasil além das Tordesilhas, até a descoberta do ouro. No início do século 18 principiou um novo ciclo, este já com a participação maior de portugueses, que, após a descoberta do rico metal pelos paulistas, chegaram em grande número à colônia.

São Paulo perdeu a guerra dos emboabas e o controle do ouro que descobrira, mas legou ao Brasil seu novo perfil geográfico.

Os portugueses, que pouco fizeram para a reconquistado norte aos holandeses e para o alargamento das fronteiras brasileiras, após a descoberta do ouro dominaram o país no século 18, gerando, pela severidade de suas leis e pelo aumento da carga tributária, o movimento da inconfidência mineira.

Deve-se lembrar que logo depois da restauração da monarquia portuguesa, em 1640, ocorreu em São Paulo tentativa frus-

trada de separação da metrópole, com a nomeação de um rei, Amador Bueno. Sendo ele o único paulista de renome na cidade, todos os demais estavam fora em bandeiras, fugiu à indicação. O episódio, todavia, demonstra o nível de distanciamento de São Paulo em relação a Portugal.

O certo é que o domínio português cresceu no século 18 e, no início do século 19, com a invasão napoleônica da Península Ibérica, deslocou-se a família real de Portugal para o Rio de Janeiro, passando a governar Portugal do Brasil.

A presença da família real portuguesa lança as sementes da monarquia brasileira, visto que já se sabia que a independência do Brasil seria irreversível, prevista inclusive por D. João VI, ao aconselhar seu filho Pedro I a liderar o processo de independência se sentisse que outros pretendiam empunhar tal bandeira.

A história brasileira revela, pois, fato inédito na história de toda a América: ter sido o Brasil sede de um governo europeu e o país de origem deste governo ter se transformado em colônia de 1808 a 1822. A própria independência foi realizada por um rei português, que foi o primeiro rei brasileiro. E mais tarde Portugal veio a ser governado por uma rainha brasileira, Maria da Glória, filha de Pedro I (Pedro IV em Portugal).

O Brasil colônia submeteu-se a uma monarquia centralizada e absoluta que esculpiu o perfil do império no século 19.



## BRASIL IMPÉRIO

A proclamação da independência do Brasil por D. Pedro I faz o país surgir como nação monárquica, diferentemente dos demais países latino-americanos, que iniciaram sua existência como países republicanos.

D. Pedro encarregou-se de convocar a primeira Constituinte, que dissolveu em 1823, proclamando uma constituição outorgada em 1824, no melhor estilo dos governos reinóis.

Apesar de seus principais conselheiros terem sido afastados (os Andradas), a Constituição de 1824 revelou-se a mais duradoura das Constituições Brasileiras, visto que colocava o monarca como autêntico Poder moderador, fato que facilitou a introdução do parlamentarismo, já no segundo reinado, após a turbulenta fase da regência que foi de 1831 a 1840.

Como Poder Moderador, D. Pedro II revelou-se melhor administrador de conflitos políticos que seu pai ou que o Regente Feijó. Enfrentou, à época, três movimentos de contestação (abolicionista, federalista e republicano), além de uma guerra prolongada com o Paraguai, conseguindo superá-los, enquanto tinha forças, com bastante sabedoria e prudência.

Embora, desde a instauração do Parlamentarismo monárquico, os gabinetes se sucedessem entre conservadores e liberais (o Partido Liberal foi fundado em 1861 e deu origem ao Partido Libertador, cujo último presidente foi o Deputado Raul Pilla), a estabilidade institucional não foi abalada, tendo sido o período mais tranquilo da história brasileira, enquanto país independente.

O Imperador foi atendendo gradativamente os abolicionistas, com sucessivas leis, melhorando as condições e os direitos dos escravos até a promulgação da Lei Áurea por sua filha, a Princesa Isabel, quando já estava avançado em anos.

Aos republicanos e federalistas respondia com tolerância política, sem censura, ao ponto de, nas últimas eleições antes do golpe de Deodoro, terem os representantes dos dois movimentos perdido cadeiras na Casa Legislativa do Império. O povo não reconduziu parte deles.

O próprio Deodoro, que pensara ter derrubado o Gabinete e não a monarquia, tinha dúvidas sobre a vontade popular, ao ponto de ter prometido a convocação de um plebiscito para que a sociedade escolhesse entre república ou monarquia, que nunca se realizou. Como golpista e primeiro Presidente, Deodoro compareceu à solenidade de sua posse com as condecorações recebidas do imperador, que retirou na antessala do local em que seria formalmente indicado, quando alertado por Campos Salles da incoerência do gesto.

Alega-se que o parlamentarismo, à época, não era exatamente o clássico parlamentarismo inglês, visto que o monarca no Brasil tinha decisiva influência na formação do gabinete. Seu poder era maior do que o dos políticos, o que não ocorria no parlamentarismo britânico, em que o rei aceitava, como ainda aceita, a composição das forças políticas, apenas avalizando-as.

O certo, todavia, é que D. Pedro II era o poder moderador por excelência. Continuava a frequentar as sessões do Instituto dos Advogados Brasileiros para ouvir os debates e orientar-se sobre as grandes questões jurídicas no século.

No período da monarquia, o país viveu seu período mais sereno, sendo que, economicamente, os senhores de escravos, pelas leis, tinham responsabilidades maiores do que aquelas que passaram a ter no início da república, visto que os escravos libertos tornaram-se meros empregados sem direitos. Até a introdução de leis sociais mais justas, a condição do escravo alforriado, após

a Lei Áurea, foi pior do que no período final da servidão. Muitos historiadores mantêm a impressão de que D.Pedro II abominava a escravatura ( a lentidão no conceder a abolição plena decorreu exclusivamente de questões econômicas).

## A REPÚBLICA BRASILEIRA

Proclamada a República, em 15 de novembro de 1889, um período turbulento acompanhou os dois primeiros governos de Deodoro e Floriano Peixoto, destacando-se, pela importância, a promulgação da Constituição de 1891, sob a coordenação de Rui Barbosa que era republicano, federalista e presidencialista.

O modelo americano foi o inspirador desta primeira lei maior.

De país unitário de governo centralizado, o Brasil transformou-se em uma Federação, que é apenas formal, visto que não perde as características de um país dominado pelo Governo Federal.

A desordem econômica provocada pela abolição e a pequena noção das leis econômicas dos primeiros ministros da área (entre os quais Rui Barbosa deve ser incluído), levaram o país a um processo inflacionário, recessivo e desorganizado, que terminou por deflagrar o episódio de “encilhamento”. Apenas com Campos Salles a economia voltou a estabilizar-se, mesmo assim após dura administração para enxugamento das despesas governamentais, muito criticada por seus adversários.

São Paulo e Minas faziam os presidentes da República. A inexistência de voto secreto e uma complicada legislação eleitoral, com representantes dos eleitores para a escolha presidencial, garantiram sempre ao governo a eleição de seu candidato, sendo as lutas políticas apenas “interna corporis”.

Até 1930 o povo era utilizado para assegurar a eleição de pessoas previamente escolhidas por este complicado sistema. Por essa razão, Rui Barbosa perdeu duas eleições. Tal forma eleitoral

levou inclusive o insigne homem público a declarar, no final de sua vida, que preferia a “instabilidade” do parlamentarismo à “irresponsabilidade” do presidencialismo.

Neste primeiro período houve algumas intentonas, sendo as mais famosas a do forte de Copacabana, em 1918, e a de 1924.

Com Getúlio Vargas, que assumiu o poder por um golpe de Estado em 1930, detendo-o até ser derrubado em 1945, o país recebeu uma Constituição democrática em 1934, que foi substituída em 1937 por uma lei maior autocrática, que surgiu no lugar das eleições presidenciais previstas. A entrada na 2ª Guerra Mundial e a produção de farta legislação trabalhista foram os episódios marcantes de sua gestão, depois da revolução constitucionalista de 1932.

Eleito em 1950 para suceder a Dutra, suicidou-se em 1954, abrindo crise sucessória com dois golpes em 1955, em que caíram, sucessivamente, os presidentes Café Filho e Carlos Luz. Encerrado o governo Juscelino, o Brasil elegeu Jânio, que renunciando em 1961 levou Jango Goulart ao poder, após a alteração da Constituição para a adoção do sistema parlamentar de governo, sistema este que, entretanto, dura um ano.

Jango passa a ser seu sabotador, alterando em começos de 1963 o sistema para presidencial mediante plebiscito, mas desorganizando de tal forma a vida política, econômica e social da nação, que acaba por gerar o golpe de Estado de 31 de março de 1964.

De 1964 a 1985, o Brasil vive um regime de exceção, que vai abrindo campo para a volta da democracia.

Neste ínterim, duas Constituições são promulgadas, a de 1946 e a de 1967 que sofreu 27 emendas até o aparecimento da atual Constituição, em 5 de outubro de 1988.

Em resumo, o presidencialismo brasileiro inicia-se - com a proclamação da República, é juridicizado com a Constituição de 1891, sofre solução de continuidade de 1961 a 1963, e volta a ser o sistema que poderá vir a ser alterado pelo plebiscito. .

De rigor, o país, de 1889 a 1930, teve um presidencialismo atípico com escolha real dos presidentes pelo sistema eleitoral vigente e não pelo povo, que servia apenas de avalizador de escolhas oficiais. De 1930 a 1945 esteve submetido à ditadura. De 1945 a 1954 a democracia foi plena até o suicídio de Getúlio, com a queda de dois presidentes em 1955, eleição de outros dois entre 1955 e 1960, a renúncia em 1961 de Jânio, a derrubada de Jango, novo regime de exceção de 1964 a 1985, um presidente eleito indiretamente em 1984 e um diretamente em 1989, que sofreu “impeachment” em 1992.

Não se pode dizer, pois, que a história republicana presidencialista tenha sido um exemplo de estabilidade.

## O PRESIDENCIALISMO REPUBLICANO

O sistema presidencial de governo tem como seu núcleo básico a rígida separação de poderes, na medida em que cabe ao Legislativo produzir a lei, ao Executivo executá-la e ao Judiciário julgar sua constitucionalidade ou garantir sua aplicação.

Nos diversos sistemas presidenciais, o Presidente eleito pelo povo governa, mas necessita obter do Legislativo os meios legais para fazê-lo. Por esta razão, Montesquieu, relembro, dizia que no sistema de controle unitário “o poder controla o poder”.

No Brasil, após a Constituição de 1988, o modelo presidencialista adotado ofertou mais força ao Congresso Nacional, o que fez, pela primeira vez, do Presidente um governante mais fraco que no passado, e do Parlamento um congresso mais forte que os anteriores.

A razão deste enfraquecimento do Executivo perante o Legislativo deveu-se ao fato de todo o perfil da Constituição de 1988 ter sido preparado para um governo parlamentar, apenas na undécima hora tendo optado os constituintes pelo sistema presidencialista.

No momento em que houve súbita mudança de rota no decorrer dos trabalhos da Constituinte, não mais foi possível alterar os demais dispositivos, com o que o Brasil já tem, hoje, um sistema mais semelhante ao americano, com acentuado fortalecimento do Congresso Nacional.

Nem por isto, o Presidente da República, que governa com seus ministros por ele escolhidos e é escolhido por voto direto, individual e secreto, perdeu o direito de legislar em casos de urgência e relevância.

Assim é que, por medidas provisórias, pode editar normas com força de lei, que vigorarão por 30 dias (artigo 62 da Constituição Federal) devendo ser posteriormente aprovadas pelo Congresso. Rejeitadas ou não aprovadas neste período, perdem sua eficácia, vale dizer, é como se nunca tivessem existido.

Pode ainda legislar por leis delegadas. A própria expressão esclarece que lei delegada é aquela produzida pelo Executivo com poderes autorizados pelo Legislativo.

Pode, todavia, o Poder Legislativo, no sistema presidencial brasileiro, sustar atos do Poder Executivo para preservar as prerrogativas do Congresso.

Os dois poderes, contudo, subordinam-se ao Poder Judiciário, no que tange à matéria de interpretação do Direito e sua aplicação a casos concretos.

No sistema presidencial brasileiro, o Presidente é eleito por cinco anos com um vice-presidente.

Na ausência temporária dos dois ou na vacância do cargo, seus sucessores são o presidente da Câmara, do Senado e do Supremo Tribunal Federal, pela ordem.

Se o presidente e o vice não puderem governar, será declarada a vacância do cargo, devendo ser realizada eleição para seu preenchimento em 90 dias, a não ser que a referida vacância se dê nos últimos dois anos, quando o Presidente será escolhido pela Câmara.

De forma a possibilitar o regular exercício do poder, o Presidente pode escolher livremente os ministros de Estado, sem prévia consulta ao Congresso, sendo ainda assistido por dois Conselhos (da República e da Defesa Nacional) para assuntos de segurança ou de especial relevância.

No entanto, em casos de improbidade administrativa, violência às instituições ou crime comum, o Presidente pode sofrer processo de “impeachment”, com a possibilidade de ser afastado de suas funções.



## PARLAMENTARISMO REPUBLICANO

Para o plebiscito de 1993, diversos movimentos surgiram em defesa do sistema parlamentar de governo.

A corrente republicana, de maior força, propõe um modelo semelhante àquele hoje em vigor na França e em Portugal.

O Chefe de Estado seria o Presidente da República eleito por pleitos diretos, no estilo do sistema presidencial vigente.

O Presidente da República, todavia, não governaria. Representaria o país em solenidades, receberia a indicação do Congresso para a formação do governo e poderia, nos casos colocados na Constituição, dissolver o Congresso antes do tempo para uma consulta popular.

O Gabinete, com um Primeiro Ministro escolhido pelo Parlamento, é que governaria. O Parlamento detectaria as diversas correntes de opinião e escolheria um Gabinete que tivesse apresentado o plano de governo mais adequado para o momento.

Pela proposta republicana, o Gabinete escolhido não poderia ser dissolvido nos primeiros seis meses.

Por outro lado, o Congresso, se derrubasse sucessivos gabinetes, poderia ser dissolvido pelo Presidente da República com antecipação das eleições regulares.

Na proposta republicana, o gabinete seria escolhido por deputados e senadores.

Há países, notadamente as Federações, que são bicamerais. Quase sempre a Casa Alta (Senado) representa as unidades federativas. Assim ocorre nos Estados Unidos e no Brasil.

No sistema presidencialista, o sistema bicameral não oferta problemas, embora o mesmo não se dê no sistema parlamentar.

A Câmara dos Lordes, na Inglaterra, por exemplo, não tem direito a voto para a escolha do primeiro ministro e de seu Gabinete.

No Brasil, a intenção é permitir que deputados e senadores escolham o governo.

Por outro lado, o parlamentarismo republicano pretende ser consensual ou pluripartidário.

Na Grã-Bretanha, o sistema é majoritário. O partido que ganha as eleições (há o bipartidarismo) forma o gabinete com elementos apenas de sua facção política e o partido que perde fica na oposição até as próximas eleições.

Nos países pluripartidários, a formação do Gabinete é determinada por acordo firmado entre os partidos, razão pela qual Lijphart chama tal sistema parlamentar de “consensual”.

Entre os instrumentos de controle do Gabinete pelo Legislativo estão a moção de censura e o voto de confiança.

Pela moção de censura, nas exposições dos Ministros que compõem o Gabinete perante o Parlamento, pode este censurar determinada linha da política governamental, impedindo que seja seguida, sem, entretanto, determinar a queda do Gabinete.

Pelo voto de confiança, se solicitado ao Parlamento e este negá-lo, o Gabinete deve renunciar e esperar a indicação de um novo Governo.

## O PARLAMENTARISMO MONÁRQUICO

A proposta do Movimento Parlamentar Monárquico, nos instrumentos de controle de Gabinete, introduz algumas inovações sobre a proposta do parlamentarismo republicano.

Entendem seus seguidores que o Rei é um Chefe de Estado que não cria problemas para o Chefe de Governo, visto que não disputa com ele qualquer espaço político.

No parlamentarismo republicano, o Presidente eleito diretamente pelo povo tem sempre mais expressão política que o Primeiro Ministro e, em momento de crise, pode deflagrar processo de reformulação do sistema de governo. A França viveu esta experiência nos choques entre Chirac e Mitterrand, quando aquele era Primeiro Ministro, com filosofia de governo diversa do Presidente francês.

Na eleição indireta, o nível da crise pode ser reduzido, posto que, o Chefe de Estado tem mandato certo, enquanto que o do Chefe de Governo é incerto. Assim, aquele passa a representar a nação e não mais seu partido político, podendo, inclusive, conviver com Gabinete formado por elementos que se oponham à postura de seu partido, sem ter, todavia, a força de um Presidente eleito diretamente pelo povo.

Os atritos podem ocorrer, contudo, em face de ser o Chefe de Estado um político originário da mesma estrutura política que elege o Chefe de Gabinete.

Nesta inexistência de oposição entre os dois chefes reside a tranquilidade maior das monarquias do século 20.

Compreende-se também que, na Inglaterra, país onde nasceu o Parlamentarismo, a Câmara Alta (Câmara dos Lordes) não

tenha influência nas decisões, na medida em que são nobres os seus componentes. Desde a separação do Parlamento britânico em dois, graças ao estadista Simon de Monfort em 1254 — sendo que à Câmara dos Comuns se ascendia por eleição e à Câmara dos Lordes pela sucessão hereditária — que as sementes da separação natural estavam lançadas.

No parlamentarismo monárquico brasileiro o Chefe de Estado não disputaria espaços políticos. No dizer de D. Pedro de Orleans, teria como função defender “o povo contra o governo”.

No mais, os instrumentos de indicação, escolha e derrubada do Gabinete seriam iguais aos do parlamentarismo republicano.

A escolha do rei, todavia, se faria através da representação popular no Congresso. Caberia ao Congresso entre os membros da família real de Bragança escolher seu rei, garantindo-lhe a sucessão hereditária.

Em verdade, no sistema parlamentar monárquico, a soberania popular é que determina a escolha do rei.

Recentemente na Bélgica, seu Rei, por não desejar assinar lei que autorizava o homicídio uterino (aborto), em face de suas profundas convicções católicas, renunciou ao trono, tendo o Presidente do Parlamento assinado a lei, que só o Rei poderia assinar, por estar vago o cargo.

No dia seguinte à assinatura, o Parlamento reuniu-se e escolheu um novo Rei, ou seja, o próprio Rei renunciante.

Na Suécia, sempre que morre um rei, o parlamento se reúne para decidir se devem ou não proclamar a República, tendo sempre mantido a monarquia e a linha sucessória.

O projeto parlamentar monárquico possui, entretanto, outras vantagens como são o Banco Central autônomo, a burocracia profissionalizada, a dissolução incondicionada do Congresso, o voto distrital misto, a reformulação partidária, a reformulação da representatividade dos modelos federativos no Congresso Nacional e a reintrodução da fidelidade partidária.

Tais mecanismos adicionais tornam a proposta parlamentar monárquica mais atrativa que a republicana, por ter adotado soluções que em outros países parlamentaristas têm sido bem sucedidas.

## BANCO CENTRAL AUTÔNOMO

Uma das críticas que os presidencialistas fazem ao sistema parlamentar de governo é a instabilidade econômica que as quedas de Gabinete podem provocar.

No sistema presidencialista brasileiro, frases mal interpretadas pela imprensa, segundo as autoridades, se proferidas pelo Presidente ou pelos Ministros da área econômica, são capazes de elevar o dólar, derrubar a Bolsa, pressionar a inflação ou criar pânico no mercado.

Segundo os presidencialistas, se tais fatos ocorrem em sistema mais estável, que dizer o que ocorrerá em cada queda de Gabinete e escolha de um novo.

Acontece que os países que adotam o sistema parlamentar têm um mecanismo importante para enfrentar as crises políticas, qual seja, a independência do Banco Central.

Se o sistema de governo é parlamentar e os gabinetes podem ou não durar, em face do sucesso da política implantada, o Banco Central deve ser autônomo, com sua direção sendo eleita com mandato certo por um período determinado de anos (5, 6, 7 ou 8 anos), de tal maneira que as crises políticas não afetem a estabilidade econômica.

O Banco Central tem como função administrar a moeda. Dar-lhe estabilidade. Não permitir que seja corroída pela inflação.

A Constituinte de 1988 objetivou separar a administração do Banco Central daquela do Tesouro Nacional, proibindo, inclusive, pelo artigo 164, que financiasse o governo. Desta maneira, o crônico déficit público do Tesouro Nacional não poderia ter a ajuda, sempre inflacionária nesta matéria do Banco Central.

A Constituição de 1988, outrossim, eliminou o Conselho Monetário Nacional, cabendo exclusivamente ao Banco Central estudar a política monetária adequada.

Nada obstante a clareza do dispositivo, a autonomia e independência do Banco Central em relação ao Tesouro Nacional são ainda utópicas. Dependendo a sua conformação de lei complementar, que ainda não foi produzida, argumentam os Ministros da área econômica que o Banco Central pode continuar a suprir o Tesouro Nacional, em suas dificuldades maiores.

Esta dependência do Banco Central à política do Ministério da Fazenda e do Planejamento, no entanto, é sempre inflacionária.

Na proposta parlamentarista monárquica, o Banco Central é autônomo, com diretoria eleita por prazo certo e com proibição absoluta de financiamento do Tesouro Nacional. A função do Banco Central será, pois, a de garantir a estabilidade da moeda, não permitindo sua corrosão pela inflação.

Em menor ou maior escala, tal independência do Banco Central ocorre em todos os países parlamentares civilizados.

É que a moeda é o grande elemento de estabilização de uma economia. Administrada sem interferências políticas permite o controle adequado da inflação.

Não sem razão, os economistas declaram que a moeda, o contrato e a propriedade devem ser assegurados pelos sistemas jurídicos para a estabilidade econômica.

## BUROCRACIA PROFISSIONALIZADA

O segundo aspecto de particular relevância para que o sistema parlamentar seja eficaz é o da burocracia profissionalizada.

Muitos dos críticos do sistema parlamentar alegam que, nas quedas de Gabinete, a Administração Pública resta desorganizada, visto que cada governo cria uma nova administração. Ora, até que o novo governo comece a administrar, há solução de continuidade em relação às administrações anteriores. Em outras palavras, o país fica parado durante a escolha de um Gabinete e no início dos trabalhos do novo Governo.

É que no Brasil formou-se a tradição presidencialista de que cada governo deve mudar, por inteiro, a Administração anterior. Conserva apenas os funcionários dos escalões inferiores e reformula, com amigos pessoais e sem experiência administrativa, todos os quadros superiores.

Desta forma, cada Presidente, Governador ou Prefeito, termina por começar a governar com pleno domínio da máquina, apenas alguns meses após a assunção do cargo.

No sistema parlamentar de governo, em contrapartida, inexistente tal forma de procedimento típico do sistema presidencial.

Como há soluções institucionais para as crises políticas no sistema parlamentar — o que não existe no sistema presidencial, a não ser o traumático processo de “impeachment” —, os países que o adotam esculpem uma burocracia profissionalizada. Desta forma, nas crises políticas o país continua a ser administrado por quadros de servidores especializados, ocupantes dos postos mais destacados do plano de carreira. Tais funcionários gerem a coisa pública, independente de controles políticos.



O que é, pois, burocracia profissionalizada? É a carreira do servidor público assegurada por concurso, promoção e estabilidade. No Brasil atual, o servidor público concursado pode chegar no máximo a ser Chefe de Seção. Os demais cargos, denominados “cargos de confiança”, são preenchidos por amigos dos que detêm o poder. No sistema parlamentar, a burocracia profissionalizada leva o servidor público à antessala do poder político.

Um exemplo, talvez, facilite a compreensão. Hoje, o Ministro da Fazenda escolhe para Secretário da Receita Federal um indivíduo de sua confiança, mesmo que não seja integrante dos quadros da Fiscalização. Assim sempre foi no Brasil. Os fiscais prestam concurso, estão habilitados, mas não podem, se não forem amigos do Ministro, ser aproveitados nos cargos superiores. Na burocracia profissionalizada tal procedimento seria inaceitável. Nela, o Ministro da Fazenda só poderia escolher para Secretário da Receita Federal aqueles agentes da Receita que estivessem no final da carreira, o que espelharia experiência, com o que não só o funcionário público seria valorizado, como o país continuaria a funcionar com administradores não políticos durante as crises políticas.

Desta forma, o Banco Central autônomo garantiria a estabilidade da economia e a burocracia profissionalizada garantiria a estabilidade administrativa. Os dois instrumentos são comuns nos países parlamentares e raros nos países presidencialistas.

## VOTO DISTRITAL

Outro aspecto de particular relevância diz respeito ao voto distrital. No Brasil, o sistema presidencial desconhece tal imprescindível realidade, tornando o eleitor um cidadão sem qualquer autoridade sobre seu representante.

Pelo regime de eleições proporcionais em cada Estado, os deputados podem receber votos dos eleitores de todos os municípios, com o que não têm responsabilidade perante eles.

Uma vez eleitos, não respeitam nem os partidos a que se filiaram, nem aqueles que neles votaram, por não saberem quem são. Só voltarão a pensar no cidadão alguns meses antes das próximas eleições.

Os eleitores não participam do Governo, portanto, no regime proporcional, senão através do depósito das cédulas nas urnas, no dia das eleições.

O voto distrital, contrariamente, permite o controle do eleito por seu eleitor.

Com efeito, o representante é obrigado a residir há algum tempo no distrito por onde concorrerá. Cada Estado é dividido em um determinado número de distritos. O candidato, pelo sistema distrital, só poderá obter votos dentro de seu distrito, cabendo a cada partido indicar um candidato para aquela região. Ou mais, se a lei permitir.

Uma vez eleito, seu eleitor sabe onde ele reside, como procurá-lo, como apresentar suas reivindicações, assim como de que forma controlá-lo.

Um deputado eleito desta maneira certamente terá maior cuidado em cumprir suas promessas eleitorais, pois por elas será cobrado.

Cria-se, pois, um sistema em que o eleitor não é um mero detentor do direito de votar, sem qualquer outra ação, mas um real fiscalizador de seu representante no distrito em que está domiciliado.

Alguns países adotam o sistema eleitoral misto, ou seja, uma parte do Congresso é eleita pelo sistema distrital e outra pelo sistema proporcional.

Aqueles que preferem o sistema proporcional podem concorrer em todo o Estado. Preservam-se, desta forma, as possibilidades das grandes lideranças nacionais, que não ficam restritas exclusivamente a sua base distrital. Permite-se, de outro lado, que as lideranças locais apareçam e prestem sua colaboração sobre o controle do eleitor.

A Alemanha, que adota o sistema distrital misto, para o voto proporcional exige que os candidatos participem de uma lista de partidos e cada partido pelo percentual eleitoral que obteve elegerá os primeiros candidatos de sua lista. A lista pela ordem numérica será feita dentro dos partidos, exigindo, pois, maior fidelidade de seus membros. Estes subirão, com o tempo, na lista, se desejarem concorrer em eleição proporcional, até chegarem ao topo da mesma.

Este é o sistema vigente na Alemanha. Portugal, que adota o sistema proporcional, segue sistema semelhante.

## FIDELIDADE PARTIDÁRIA, REPRESENTAÇÃO, REFORMULAÇÃO DOS PARTIDOS

Outros três institutos jurídico políticos necessários para o funcionamento do parlamentarismo monárquico são a fidelidade partidária, a representação populacional e a redução do número de partidos.

Costuma-se criticar o parlamentarismo, em tese reconhecido como um sistema mais civilizado de governo, à luz da inexistência de partidos políticos no país. A tese é simples. Enquanto o país não tiver partidos políticos o Brasil não pode ser parlamentarista, visto que este sistema depende dos partidos políticos.

Tenho rebatido esta crítica dizendo que enquanto o país não for parlamentarista, o país não terá partidos políticos. Só o parlamentarismo possibilita o surgimento de partidos ideológicos fortes. Normalmente, um partido de direita, um de esquerda e um de centro, com pequenas variações extremistas.

Os países presidencialistas não têm partidos políticos fortes, visto que no presidencialismo os partidos são menos importantes que as pessoas. Estas é que governam e não as estruturas partidárias. Os Estados Unidos não têm partidos políticos ideológicos. Os dois existentes são patrimonialistas (Partido Republicano e Democrata) e têm conotação liberal.

O Brasil não possui partidos políticos. Possui conglomerados, legendas de aluguel, e alguns deles lutando para ter perfil de partido político, sem o conseguirem plenamente. -

A necessidade de redução do número de partidos é, pois, imposição, assim como o estabelecimento da fidelidade partidária-

ria. Ninguém é dono de seu voto. Goza o candidato, no sistema parlamentar de governo, da estrutura partidária, por isto não pode deixá-la sem perder seu mandato para seu suplente imediato.

Com a fidelidade partidária, os partidos se fortalecem no parlamentarismo e facilitam a reaglutinação de ideias em torno de programas de governo.

O último aspecto relevante para um funcional sistema parlamentar de governo é a reformulação da representação dos Estados no Parlamento.

Hoje, praticamente 2/3 do Congresso são controlados por 1/3 dos eleitores nacionais e, via reflexa, 1/3 do Congresso por 2/3 dos eleitores. Criaram-se duas categorias de eleitores, os de primeira linha, que são da região norte-nordeste-centro-oeste, e os de segunda linha, que estão na região centro-sul.

Se o país não reformular a representação para reduzir tais distorções, correr-se-á o risco de se ter um Parlamento capaz de formar Gabinetes constituídos pela expressão maior do menor número de eleitores e não a representação menor do maior número de eleitores.

Cada brasileiro deveria ter o mesmo valor e a mesma densidade eleitoral, razão pela qual se impõe a reformulação da representação nacional no Parlamento brasileiro.

## DISSOLUÇÃO INCONDICIONADA DO CONGRESSO

O sistema parlamentar de governo é um sistema de controles mútuos. O eleitor controla o Parlamento que, por seu turno, controla o Gabinete. O Chefe de Estado, por outro lado, controla o Parlamento através do mecanismo da dissolução antecipada do Congresso e da convocação de novas eleições, se a Casa Legislativa eleita não der sustentação a sucessivos Gabinetes, provocando sucessivas crises políticas.

O Chefe de Estado, no sistema parlamentar monárquico, é o Rei, que tudo observa e tem como função precípua, nos termos constitucionais, defender o povo contra os governos.

Se um Parlamento aprova sucessivos votos de desconfiança para os Gabinetes, por intermédio do Parlamento eleito, cabe ao Chefe de Estado consultar o povo, com novas eleições, perguntando-lhe se aquele Parlamento que não confia nos Gabinetes que elege continua, por sua vez, a merecer confiança do povo.

Em algumas monarquias, o poder de dissolução antecipada é instrumento político, que pode ser usado pelo próprio Chefe de Governo, como é o caso da Inglaterra, em que o sistema, todavia, é majoritário. Dois partidos, como já mostrei, disputam o poder sem dar chance a um terceiro (o partido liberal), visto que no sistema distrital quase nunca consegue, em nenhum distrito, obter cadeiras, derrotando os candidatos do Partido Trabalhista ou Conservador.

No mais das vezes, entretanto, tal defesa da cidadania é exercida pelo Monarca, nos termos da própria Constituição.

No Brasil, a dissolução incondicionada do Congresso seria

fundamental para que o parlamento fosse responsável. Se a Constituição criar hipóteses raras e de difícil ocorrência para a dissolução, uma certa irresponsabilidade passará a revestir o Congresso. Na dissolução incondicionada, não.

Dizem os políticos que o que mais apavora os parlamentares é a eleição. E ter que, mais cedo do que se esperava, enfrentar novas eleições, por não ter sido o Parlamento responsável ao administrar crises políticas ou ao escolher Gabinetes. É algo que termina por gerar maior responsabilidade nos congressistas.

Nas Federações, por fim, nada impede que o sistema parlamentar possa ser adotado nas demais unidades federativas. À evidência, nestas circunstâncias, não há necessidade de um Chefe de Estado para as unidades federativas das demais esferas.

O sistema parlamentar funcionaria, no Brasil, com regras definidas para as hipóteses de dissolução antecipada, que poderia ser deflagrada pelo último Chefe de Governo ou pelo Chefe de Estado.

São os mecanismos aqui apresentados, nos últimos capítulos, aqueles que podem assegurar funcionalidade ao sistema parlamentar de governo monárquico.

## CONCLUSÕES

A diferença substancial entre o parlamentarismo monárquico e o republicano está na figura do Chefe de Estado. No mais, conforme a realidade de cada país, a escolha do Chefe de Governo pelo Parlamento segue ritual semelhante.

As monarquias constitucionais do Japão, Inglaterra, Suécia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Holanda e Espanha têm sido mais estáveis que o presidencialismo da maior parte dos países desenvolvidos e que o próprio parlamentarismo republicano da Alemanha, Itália, França, Portugal e Finlândia, nada obstante a estabilidade destes países.

Por outro lado, a Tailândia é uma monarquia constitucional parlamentar mais estável que o parlamentarismo republicano da Índia, país asiático com idênticos problemas.

À evidência, se o Brasil pretende optar pela forma de governo parlamentar (republicano ou monárquico), deverá hospedar os mecanismos neste opúsculo apresentados.

Estou convencido que, se houver eleição direta para presidente no modelo parlamentar republicano, este será um permanente sabotador do sistema, razão pela qual muitos parlamentaristas republicanos, em face deste risco, terminarão votando no parlamentarismo monárquico.

É que os candidatos à presidência, se escolhido o sistema parlamentar republicano, serão aqueles que hoje estão defendendo o presidencialismo, o que vale dizer, concorrerão para Chefe de Estado num sistema parlamentar adeptos do sistema presidencial e que gostariam de concorrer para presidente, mas no sistema presidencialista.



O certo, todavia, é que, pela primeira vez desde a proclamação da República, discute-se a possibilidade institucional da adoção da monarquia parlamentar no Brasil.

Qualquer que seja o resultado do plebiscito, estou convencido de que parcela ponderável da população votará na monarquia constitucional.

Creio, em decorrência, que um forte partido monarquista poderá ser criado após o plebiscito, que defenderá o distanciamento da chefia do Estado das lutas políticas, a fim de dar estabilidade ao regime.

Convenço-me, todavia, que, se os mecanismos aqui sugeridos não forem objeto das duas correntes parlamentares, o sistema fracassará como já fracassou em 1961/2.

Nesta hipótese, o país continuará, pendularmente, situado entre o fracassado modelo presidencialista, que tantas crises criou ao Brasil, e um sistema mutilado de parlamentarismo que não equacionará as distorções do regime.

De qualquer forma, a reflexão nacional que se faz sobre temática de tal envergadura é de particular utilidade, pois o brasileiro começa a plasmar com segurança sua concepção de cidadania.

## INDICAÇÕES PARA LEITURA

*Parlamentarismo ou Presidencialismo?* Série Realidade Brasileira, vol. II, Coordenação Ives Gandra Martins e Celso Bastos, Ed. Forense/Acad. Internacional de Direito Econômico e Economia, RJ, 1987, contendo os seguintes estudos:

1. *Presidencialismo e Parlamentarismo* — Celso Ribeiro Bastos;
2. *A tentação parlamentarista* — Eduardo Muylaert Antunes;
3. *Presidencialismo e Parlamentarismo* — Imaculada Milani;
4. *Parlamentarismo e Presidencialismo* — Nies Gandra da Silva Martins;
5. *Presidencialismo e Parlamentarismo* — Maria Garcia;
6. *Presidencialismo ou Parlamentarismo* — Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos.

*Curso Modelo Político Brasileiro*, Ed. Programa Nacional de Desburocratização e IASP Instituto dos Adv. de S. Paulo, Brasília, 1985, 7 volumes com os títulos abaixo:

- Volume I: Constituições do Brasil*, Francisco de Assis Alves;  
*Volume II: A República no Brasil*, Maria Garcia;  
*Volume III: A Federação no Brasil*, Celso Bastos;  
*Volume IV: A Separação de Poderes no Brasil*, Ives Gandra da Silva Martins;  
*Volume V: Sistemas Eleitorais no Brasil*, Toshio Mukai;  
*Volume VI: Partidos Políticos no Brasil*, José Carlos Graça Wagner;  
*Volume VII: Grupos de Pressão no Brasil*, Gastão Alves de

Toledo.

*Teoria Geral do Estado*, Reinhold Zippelius, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

*A Crise da Democracia no Brasil*, Cezar Saldanha de Souza Jr., Forense, 1978.

*Regimes Políticos*, José Alfredo de Oliveira Baracho, Ed. Resenha Tributária, SP, 1977.

*Teoria de la Constitución*, Karl Loewenstein, Ariel Derecho, Barcelona, 1986.

*Curso de Direito Constitucional*, J. H. Meirelles Teixeira, Forense Universitária, 1991.

*Curso de Direito Constitucional*, Celso Ribeiro Bastos, Ed. Saraiva, 1989.

*Comentários à Constituição Brasileira*, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Ed. Saraiva, 1986.

*A Constituição de 1988 — Contribuição Crítica*, Oscar Dias Corrêa, Forense Universitária, 1991.

*Comentários à Constituição do Brasil*, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins, Ed. Saraiva, 1988, 7 volumes editados até o momento.

*Comentários à Constituição Brasileira*, Pinto Ferreira, Saraiva, 1989, diversos volumes.

*Comentários à Constituição 1988*, J. Cretella Jr., Forense Universitária, 1989, diversos volumes.

Ives Gandra da Silva Martins é bacharel em Direito pela USP (1954), especialista em Direito Tributário e em Ciência das Finanças. Tributarista do ano de 1977, foi conselheiro da OAB/SP nos períodos de 1979/1984 e 1987/1988. É doutor em Direito pela Universidade Mackenzie, com a tese “teoria da Imposição Tributária”. Atualmente, é professor-titular de Direito Econômico, na mesma universidade. Tem 38 livros publicados individualmente, 82 em coautoria e mais de 700 estudos sobre direito, economia, filosofia, política, história, literatura, sociologia, música.